

Uganda: l'allievo modello della Banca Mondiale? Le nuove contraddizioni della cooperazione allo sviluppo

Fabio Sabatini*

Nell'ultimo Rapporto sullo Sviluppo Umano delle Nazioni Unite, si afferma che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio potranno essere raggiunti solo se acquisteranno significato per i miliardi di individui per i quali sono stati concepiti. La gestione diretta degli aiuti internazionali da parte dei governi e delle comunità dei paesi interessati viene considerata un elemento fondamentale delle strategie per la lotta contro la povertà e le disuguaglianze. Nel 1999, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale (FMI) hanno dato attuazione concreta a questo approccio introducendo nuovi meccanismi di aiuto allo sviluppo, basati sull'elaborazione di piani nazionali per la riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP). Sulla carta, i PRSP attribuiscono la responsabilità delle strategie alle autorità nazionali e alla società civile. Tuttavia i contenuti dei programmi sono cambiati solo marginalmente, e il loro impatto sulla qualità della vita è molto limitato. Le ragioni di questo fallimento risiedono in parte nella struttura sociale e istituzionale dei paesi interessati. Nelle aree più povere del pianeta, la società civile deve confrontarsi con governi spesso autoritari e repressivi, poco propensi al dialogo democratico con le organizzazioni volontarie che tutelano gli interessi delle categorie sociali più povere. Spesso non è consentita la costituzione di partiti politici alternativi a quello del capo del governo, e la debolezza dei meccanismi di rappresentanza democratica condiziona l'efficacia dei processi partecipativi. Ciò nonostante, lo scarso successo dei programmi di riduzione della povertà sembra soprattutto una diretta conseguenza delle profonde contraddizioni che caratterizzano le politiche perseguite dalle istituzioni finanziarie internazionali.

Fino a poco tempo fa, l'Uganda costituiva una delle rare eccezioni di un panorama tutt'altro che confortante. Grazie all'elaborazione di un programma convincente per la riduzione della povertà e alla progressiva liberalizzazione dei mercati, questo paese si è imposto all'attenzione dei donatori internazionali come un "allievo modello" della Banca Mondiale. Negli ultimi due anni tuttavia qualcosa non ha funzionato. L'attuazione di un ambizioso piano di decentramento amministrativo ha messo in evidenza la fragilità istituzionale e sociale dell'Uganda, che sta rapidamente perdendo la fiducia dei donatori e delle istituzioni finanziarie internazionali. L'esperienza ugandese fornisce tuttavia alcune indicazioni incoraggianti, che possono essere utilizzate per una prima revisione dell'architettura dei PRSP. La prima parte di questo articolo effettua una descrizione sintetica delle strategie per la riduzione della povertà elaborate dalla Banca Mondiale e dal FMI, mettendo in evidenza i problemi che ne hanno limitato l'efficacia. La seconda parte approfondisce il caso

* Università di Roma "La Sapienza". Il mio interesse per questo argomento è nato da alcune conversazioni con Stefania Gabriele. Ringrazio per i commenti e i suggerimenti Elisabetta Basile, Liliana Cardile, Claudio Gnesutta e Mario Pianta. Ovviamente la responsabilità di quanto scritto rimane interamente mia.

specifico dell'Uganda, attraverso un'analisi del contesto sociale e istituzionale del paese e dei piani nazionali di lotta alla povertà¹.

Le strategie per la riduzione della povertà nella teoria e nella pratica

Nelle intenzioni delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI), l'introduzione dei PRSP costituisce un tentativo di attribuire la "proprietà" delle strategie per la riduzione della povertà ai governi e alle comunità dei paesi interessati. In teoria, le autorità interne divengono responsabili della formulazione e gestione dei piani nazionali, e guadagnano la possibilità di indirizzare attivamente l'uso degli aiuti tecnici e finanziari, anziché giocare un ruolo passivo e lasciare che siano i donatori e i creditori esterni a detenere le leve del comando. La società civile d'altro canto ha l'opportunità di partecipare alla definizione degli obiettivi e ai meccanismi di controllo dei risultati. Tecnicamente i PRSP hanno origine dall'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) introdotta dalla Banca Mondiale e dal FMI nel 1996 per la riduzione del debito dei paesi più poveri e altamente indebitati². Dal 1999, l'adozione dei PRSP come strategia nazionale di lotta alla povertà è un requisito fondamentale per avere accesso ai fondi dell'iniziativa HIPC. La lettura dei documenti interni redatti congiuntamente dagli staff della Banca Mondiale e del FMI nell'ambito del processo di allestimento delle nuove strategie rivela l'influenza dell'approccio dell'UNDP (*United Nations Development Programme*) alla riduzione della povertà, ma anche significative contrapposizioni tra le due istituzioni³. I documenti riconoscono la specificità delle cause e dei sintomi della povertà, che non può essere definita soltanto in termini di reddito pro capite, e richiedono quindi una marcata differenziazione delle politiche su base nazionale. Per dare una risposta ai bisogni più urgenti della popolazione, si raccomanda la partecipazione attiva alla definizione delle strategie da parte di tutti i soggetti interessati. Un ruolo fondamentale viene attribuito alle istituzioni dotate di rappresentatività democratica, come i parlamenti, e alle organizzazioni volontarie espressione della società civile. Tuttavia, l'obiettivo principale dei programmi rimane una rapida crescita economica, da ottenersi mediante la massiccia liberalizzazione di tutti i mercati. Questa raccomandazione è dettata soprattutto dalla linea politica del Fondo Monetario, come testimoniano i documenti interni redatti dallo staff dell'organizzazione, e riceve un'accoglienza più tiepida presso i ricercatori della Banca Mondiale. Già nelle prime fasi dell'elaborazione del nuovo approccio alla riduzione della povertà, sembra pertanto evidente il rischio di una reiterata omogeneizzazione delle strategie nazionali, in aperto contrasto con lo spirito che aveva portato all'istituzione dei PRSP. L'accento sull'obiettivo della crescita è destinato a

¹ Materiali utili per lo studio dei programmi per la riduzione della povertà in Uganda possono essere consultati sulla pagina web *Povertà e sviluppo in Uganda*, <http://w3.uniroma1.it/soccap/ita-uganda.htm>, sezione monografica del sito *Capitale Sociale.it*, curato dall'autore di questo articolo.

² Informazioni utili sul processo di formulazione dei PRSP sono disponibili sul sito web della Banca Mondiale, all'indirizzo <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>. Per una rassegna critica sui PRSP si veda Longo (2003) o la Guida indipendente ai PRSP curata da EUODAD (2001).

³ I documenti interni (*board papers*) redatti dagli staff delle IFI durante la progettazione dei PRSP sono pubblici, e possono essere consultati sui siti web della Banca Mondiale e del FMI. Di particolare interesse sono IMF (1999), IMF e World Bank (1999, 2000, 2001) e World Bank (1999), citati in bibliografia.

condizionare l'orientamento delle politiche macroeconomiche e strutturali, mentre non vengono eliminati i fattori che in passato avevano limitato l'autonomia delle istituzioni locali e l'attenzione ai bisogni delle categorie sociali più deboli, generalmente danneggiate da processi di liberalizzazione troppo rapidi e indiscriminati.

Il legame tra i PRSP e l'iniziativa HIPC

I PRSP prendono il posto del vecchio Documento di politica strutturale tripartito (*Policy Framework Paper*, PFP), stipulato tra il paese interessato, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. La formulazione del PRSP è un requisito necessario per accedere ai fondi della iniziativa HIPC. Tuttavia, la sua elaborazione può richiedere molto tempo (generalmente due o tre anni), soprattutto a causa dei problemi di organizzazione e coordinamento dei soggetti nazionali interessati. Per evitare che si crei una tensione tra la proprietà dei programmi e la possibilità di fruire dei fondi HIPC, le IFI hanno diviso in due parti il processo di cooperazione. Per ottenere l'accesso all'iniziativa HIPC, è sufficiente la formulazione di un piano provvisorio, chiamato *Interim-PRSP*, da parte del governo, con l'impegno a consultare successivamente gli altri soggetti nazionali interessati. Gli *Interim-PRSP* generalmente ricalcano i vecchi documenti strutturali, a loro volta dettati dalle raccomandazioni standardizzate delle IFI, e si limitano a enunciare le intenzioni programmatiche dei governi. Con l'approvazione dell'*Interim-PRSP* da parte della Banca Mondiale e del FMI, il paese raggiunge l'*HIPC Decision Point*, che garantisce l'accesso ai fondi donati dal FMI per pagare una parte del servizio del debito estero. Nella seconda fase, il paese beneficiario inizia la formulazione del *Full-PRSP*, che prevede, almeno sulla carta, un'ampia consultazione della società civile. Componenti fondamentali del documento finale sono la definizione dello scenario macroeconomico dei successivi tre anni, le spese previste dal bilancio pubblico per l'attuazione dei programmi contro la povertà, e l'integrazione delle strategie all'interno del quadro istituzionale esistente. Dopo un anno di positiva attuazione del *Full-PRSP*, il paese raggiunge l'*HIPC Completion Point*. Il debito estero comincia a essere cancellato nei modi negoziati dal governo con la Banca Mondiale e il FMI. Finora, dei 77 paesi che hanno adottato i PRSP come principale strumento per le politiche nazionali di riduzione della povertà, 33 hanno completato il *Full-PRSP*, mentre gli altri 44 hanno presentato o si accingono a presentare i documenti provvisori.

PRSP: che cosa non ha funzionato

Attraverso i PRSP, alcune istanze emerse nell'ambito della ricerca teorica sono state integrate nella pratica della lotta alla povertà. Gli operatori delle IFI e la classe dirigente dei paesi poveri hanno riconosciuto il carattere multidimensionale della povertà, spostando in parte la loro attenzione dalla crescita economica, misurata in termini di reddito pro capite, agli aspetti qualitativi dello sviluppo. Spesso l'avvio dei PRSP ha determinato l'introduzione di nuovi strumenti di analisi, come le indagini sul benessere delle famiglie, che consentono una maggiore comprensione delle esigenze degli strati più deboli della popolazione. In molti paesi si è verificato anche un significativo rafforzamento della società civile, favorito dall'intervento dei network internazionali di organizzazioni non governative coinvolti nella cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, l'impatto complessivo delle nuove strategie per la riduzione della povertà è stato finora molto modesto. I fattori che hanno compromesso l'efficacia dei PRSP dipendono sia dalla struttura

sociale e istituzionale dei paesi interessati (“fattori interni”), sia dalle contraddizioni insite nelle politiche perseguite dalle IFI (“fattori esterni”).

I fattori interni possono essere riassunti come segue:

- Nei paesi in via di sviluppo, per i poveri – i veri destinatari dei PRSP – è quasi impossibile accedere alle istituzioni che partecipano alla definizione delle strategie nazionali. L’unica opportunità di partecipazione è fornita dall’adesione alle organizzazioni volontarie espressione della società civile.
- Tuttavia, nella maggior parte dei casi, la società civile è poco sviluppata, e non ha la forza necessaria per influenzare il confronto tra i governi, le IFI e la comunità dei donatori internazionali. Anche quando le organizzazioni volontarie riescono a costituirsi come interlocutore credibile e rappresentativo dei bisogni della popolazione, il loro ruolo viene sistematicamente trascurato. I governi tendono a privilegiare le organizzazioni della capitale e quelle non ostili alla politica dell’esecutivo, mentre vengono emarginati i gruppi che assumono un atteggiamento critico o rappresentano gli interessi delle aree rurali, di solito più colpite dalla povertà. In ogni caso, la partecipazione delle organizzazioni non governative ha una funzione meramente consultiva, e raramente produce un’influenza concreta sul processo di formulazione dei PRSP.
- Anche il ruolo delle istituzioni politiche dotate di rappresentatività democratica, come i parlamenti e le assemblee degli enti locali, non è particolarmente significativo. I governi sono i veri protagonisti della formulazione dei piani provvisori (*Interim-PRSP*). Generalmente, i processi partecipativi che portano alla presentazione dei programmi definitivi (*Full-PRSP*) comportano soltanto delle modifiche marginali e limitate.
- Al di là della scarsa efficienza dei processi partecipativi, altre carenze strutturali influenzano l’elaborazione delle strategie di riduzione della povertà. I governi spesso non hanno le competenze necessarie per condurre efficacemente i negoziati con le IFI e i donatori, né per gestire gli aiuti internazionali nel quadro di una adeguata politica di bilancio. L’utilizzo dei fondi è legato prevalentemente alla realizzazione di singoli progetti, e solo raramente si concretizza nel finanziamento della spesa pubblica per il sostegno dei processi di sviluppo. Nonostante le raccomandazioni provenienti dai principali donatori internazionali, sono pochi i paesi che hanno realizzato con successo gli “approcci di settore” alla riduzione della povertà (*Sector Wide Approaches*, SWAs).

Gli approcci di settore

Il termine “approcci di settore” (*Sector Wide Approaches*, SWAps), si riferisce generalmente a particolari meccanismi di gestione degli aiuti internazionali. Attraverso gli SWAps, i fondi provenienti dall’iniziativa HIPC vengono utilizzati nell’ambito della politica di bilancio, per finanziare la spesa pubblica destinata a settori chiave per lo sviluppo economico e il benessere sociale. Questo approccio permette di ampliare l’orizzonte temporale delle politiche di sviluppo e delle strategie per la riduzione della povertà, e rende più facile l’avvio di programmi di riforma strutturali. L’elaborazione degli SWAps prevede un’ampia partecipazione della società civile, sia nella fase di definizione delle priorità di spesa, sia nel controllo della corretta attuazione dei programmi. Inoltre, l’integrazione dei fondi nel budget dell’esecutivo garantisce maggiore trasparenza e comporta una concreta assunzione di responsabilità da parte dei governi.

In generale, gli SWAps consentono un elevato grado di proprietà dei programmi da parte del paese interessato, come mostrano le positive esperienze attuate dall’Uganda e dall’Etiopia, e tendono ad allontanare i donatori che perseguono interessi commerciali specifici, generalmente attratti dalla realizzazione di progetti di breve periodo. Tuttavia l’attuazione di questi meccanismi richiede uno sforzo organizzativo che non tutti i paesi in via di sviluppo sono in grado di sostenere. In particolare, l’inserimento degli aiuti nel quadro del bilancio pubblico implica la redazione di documenti di programmazione economica, come la legge finanziaria, che costituiscono spesso una novità assoluta nella pratica politica dei paesi più poveri⁴.

I fattori esterni che hanno limitato l’efficacia dei PRSP sono legati essenzialmente al ruolo dominante delle IFI nella definizione delle strategie. Il cordone ombelicale con l’iniziativa HIPC ha spesso trasformato i piani nazionali per la lotta contro la povertà in un mero strumento per la riduzione del debito estero. Per accedere rapidamente ai fondi HIPC, i governi hanno formulato gli *Interim-PRSP* in modo frettoloso, elaborando strategie il più possibile coerenti con la politica del Fondo Monetario, basata su un mix di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi come presupposto di una veloce crescita economica⁵. L’influenza delle IFI ha limitato la libertà di manovra dei singoli paesi, ridimensionando ulteriormente il ruolo dei processi partecipativi nella definizione dei programmi. Per queste ragioni, i PRSP formulati negli ultimi cinque anni sono tutti molto simili tra loro, e la diversificazione nazionale auspicata dall’UNDP sembra ancora molto lontana dal realizzarsi. Le riforme per la liberalizzazione dei mercati hanno avuto un impatto molto serio in termini di riduzione del benessere degli strati più poveri della popolazione. Come mostra uno studio condotto dal SAPRIN (*Structural Adjustment Participatory Review Initiatives Network*), un consorzio di organizzazioni non governative che analizza l’effetto delle strategie per la riduzione della povertà, la privatizzazione dei servizi pubblici è stata troppo rapida e radicale, e ha privato

⁴ Materiali utili per lo studio degli approcci di settore sono disponibili presso il sito web dell’ODI (*Overseas Development Institute*), centro di ricerca indipendente britannico sullo sviluppo internazionale, all’indirizzo <http://www.odi.org.uk/pppg/cape/sectorwideapproaches.html>.

⁵ In proposito è particolarmente interessante la lettura dei criteri adottati dalla commissione unitaria (*joint staff*) delle IFI per l’approvazione dei PRSP provvisori e definitivi presentati da ciascun paese, consultabili sul sito web del FMI all’indirizzo <http://www.imf.org/external/np/prspgen/glines/2001/092701.htm>.

ampi strati della popolazione di qualsiasi forma di protezione sociale. Nella maggior parte dei casi, la liberalizzazione del commercio è stata effettuata in modo “istantaneo”, mediante l’abbattimento delle barriere doganali, senza tenere conto della fragilità strutturale delle industrie locali. I settori meno competitivi sono rapidamente entrati in crisi, provocando vertiginosi aumenti dei livelli di disoccupazione, soprattutto nelle aree rurali. La liberalizzazione finanziaria ha spostato l’attenzione degli istituti di credito sugli investimenti a breve termine e sulle attività speculative, danneggiando le attività meno redditizie, in particolare quelle agricole, e non orientate alle esportazioni.

In generale, la liberalizzazione non è stata effettuata nel quadro di una strategia di sviluppo di lungo periodo, e non è stata accompagnata dalla costruzione dell’assetto istituzionale necessario per garantire un corretto funzionamento dei mercati. La rapidità di questo processo è stata imposta dall’esigenza di rispettare i programmi di aggiustamento strutturale previsti dal FMI che, più o meno direttamente, condizionano la possibilità di accedere al programma di riduzione del debito.

L’iniziativa SAPRI

Negli ultimi anni si stanno moltiplicando le organizzazioni non governative che svolgono attività di monitoraggio, ricerca e informazione sugli effetti delle politiche di aggiustamento perseguite dalle IFI. Nel 1996, un network internazionale di ONG, in accordo con la Banca Mondiale e i governi di alcuni paesi in via di sviluppo, ha dato avvio all’iniziativa SAPRI (*Structural Adjustment Participatory Review Initiatives*), che ha lo scopo di analizzare sistematicamente gli effetti dei programmi di aggiustamento strutturale necessari per accedere all’iniziativa per la riduzione del debito.

Attualmente, il SAPRI network valuta l’impatto degli interventi richiesti dalle IFI su determinate categorie sociali, e su alcuni settori chiave per il benessere e lo sviluppo, in 8 paesi (Bangladesh, Ecuador, El Salvador, Ghana, Mali, Uganda, Ungheria e Zimbabwe). Lo studio coinvolge anche Messico e Filippine, i cui governi tuttavia hanno rifiutato di cooperare con l’iniziativa. Le analisi settoriali riguardano la liberalizzazione del commercio e dei mercati finanziari, le riforme del mercato del lavoro, le riforme dei settori agricolo e minerario, i programmi di privatizzazione e le riforme riguardanti il settore pubblico e i meccanismi pubblici di protezione sociale. In Argentina e in America Centrale, il SAPRI network coopera con le associazioni della società civile locale per promuovere una maggiore consapevolezza delle conseguenze delle politiche di aggiustamento richieste dal FMI e per favorire l’affermazione di politiche di sviluppo alternative⁶.

Sempre più spesso, il disegno di queste riforme strutturali è incluso nella progettazione dei PRSP. In conclusione si può affermare che, anziché accrescere la proprietà dei programmi da parte delle popolazioni interessate, i PRSP stanno rafforzando il controllo esercitato dalle IFI sui processi di sviluppo dei paesi più poveri. Lo sviluppo viene guidato nella direzione di una più elevata liberalizzazione di tutti i mercati e del ridimensionamento della presenza del settore pubblico nell’economia. Nei paesi poveri si stanno consolidando modelli in cui la tutela dei diritti dei

⁶ I rapporti prodotti dall’iniziativa possono essere consultati sul sito web del SAPRI network, all’indirizzo <http://www.saprin.org/>. All’iniziativa SAPRI è dedicata anche una sezione monografica del sito web della Banca Mondiale, all’indirizzo <http://www.worldbank.org/research/sapri/>.

lavoratori è molto blanda, la copertura sanitaria è scarsa e limitata, i sistemi pensionistici sono poco generosi o inesistenti e la fornitura dei servizi pubblici è ampiamente privatizzata. La sfera delle responsabilità dello Stato tende a ridursi, mentre le imprese nazionali ed estere guadagnano un potere contrattuale spesso sproporzionato. Questo modo di organizzare le relazioni sociali è molto simile a quello esistente nelle economie anglosassoni e fortemente coerente con gli interessi economici del mondo occidentale. Infatti, grazie alla liberalizzazione e alla deregolamentazione, rende i mercati dei paesi poveri facilmente penetrabili, sia dal punto di vista commerciale sia ai fini del trasferimento di fasi del processo produttivo. Al tempo stesso limita la possibilità che, nell'ambito dei processi di sviluppo, sorgano in modo spontaneo dei modelli alternativi e rivali (basati per esempio su un rafforzamento dei sistemi di welfare).

Il caso dell'Uganda

Nell'aprile del 1998, l'Uganda è stato il primo paese a beneficiare dell'iniziativa HIPC per la riduzione del debito estero⁷. Appena due anni dopo, nel maggio del 2000, il piano ugandese per la riduzione della povertà (*Poverty Eradication Action Plan*, PEAP) è stato il primo *Full-PRSP* approvato dalla commissione unitaria della Banca Mondiale e del FMI⁸. Da quel momento è iniziata la cancellazione del debito, finanziata per metà dalla stessa Banca Mondiale. Questi traguardi sono il frutto di un grande impegno profuso dal governo e dalla società civile nella progettazione delle strategie nazionali per la lotta contro la povertà. I processi partecipativi che hanno portato alla formulazione del PRSP hanno coinvolto un vasto numero di organizzazioni volontarie rappresentative degli interessi delle comunità urbane e rurali. Il governo ha garantito un elevato grado di stabilità macroeconomica, riuscendo anche ad avviare importanti programmi di riforme strutturali. Gli aiuti internazionali e le risorse liberate grazie all'iniziativa HIPC sono stati raccolti in un fondo per la riduzione della povertà (*Poverty Action Fund*, PAF), utilizzato per finanziare la spesa pubblica destinata ad alcuni settori chiave per lo sviluppo economico e per il benessere sociale; questo meccanismo rappresenta uno dei rari esempi di efficace applicazione degli approcci di settore. La somma di tanti record ha rapidamente procurato all'Uganda l'etichetta di "allievo modello" della Banca Mondiale. Tuttavia, l'avvio di un ambizioso programma di decentramento amministrativo, previsto dalla Costituzione del 1995, sta evidenziando negli ultimi anni la fragilità del tessuto sociale e istituzionale del paese, devastato da una guerra civile che dura ormai da venti anni. Il decentramento fiscale, la mancanza di competenze tecniche e la scarsa efficienza delle

⁷ In proposito si veda la sezione del sito web dell'iniziativa HIPC dedicata all'Uganda, all'indirizzo: <http://www.worldbank.org/afr/ug/hipc.htm>.

⁸ I documenti relativi al processo ugandese di formulazione dell'Interim-PRSP e del Full-PRSP sono disponibili sul sito web della Banca Mondiale, all'indirizzo <http://www.worldbank.org/afr/ug/prsp.htm>.

amministrazioni locali stanno rapidamente compromettendo il funzionamento degli approcci di settore. Allo stesso tempo, le riforme strutturali avviate negli anni novanta hanno cominciato a sortire i loro effetti sulle condizioni di vita della popolazione, che sono peggiorate sensibilmente. L'indiscriminata liberalizzazione dei mercati ha provocato una profonda crisi del settore agricolo, determinando un forte aumento del tasso di disoccupazione e aggravando lo stato di povertà delle comunità rurali. La maggioranza della popolazione ugandese vive oggi in condizione di assoluta precarietà, ed è priva di qualsiasi forma di assicurazione sociale.

Uganda: il quadro politico

Ex possedimento britannico, l'Uganda è diventata indipendente nell'ambito del Commonwealth il 9 ottobre del 1962, mentre la repubblica è stata proclamata l'anno successivo. Il 15 aprile del 1966 il primo ministro Milton Obote ha assunto al presidenza, prima riservata al re del Buganda, e nel 1967 ha adottato una costituzione unitaria. Dal 1971 al 1979 il paese è stato governato dal dittatore Idi Amin Dada, costretto poi alla fuga e morto in esilio nel 2003 in Arabia Saudita. L'attuale assetto del paese è il risultato della vittoria del Movimento di resistenza nazionale di Yoweri Museveni, che ha combattuto prima contro Obote, tornato al potere nel 1980, e poi contro una giunta militare che ha assunto il controllo del paese nel 1985.

Il presidente Museveni festeggia in questo periodo il diciottesimo compleanno del suo governo. Il premier definisce il suo esecutivo "una forma alternativa di democrazia", nella quale fino al 2000 non potevano esistere altri partiti politici oltre al NRM, braccio politico della Armata di resistenza nazionale (National Resistance Army, NRA) con la quale Museveni si è impadronito del potere nel 1988. Il referendum del 29 giugno 2000 ha bocciato, con il 91,5 per cento dei consensi, l'introduzione del multipartitismo. Di fatto esistono più partiti, ma l'unico legittimato a partecipare alle elezioni è quello di Museveni.

Nonostante la longevità del suo governo e i successi millantati, Museveni continua a dover affrontare i problemi di una guerra civile logorante che dura da quasi venti anni. Dalla fine degli anni ottanta, la parte settentrionale del paese è teatro di violenti conflitti armati tra forze governative e tre diversi gruppi di ribelli alleati fra loro: l'Esercito di Resistenza del Signore (Lord's Resistance Army, LRA), che vuole instaurare un regime basato sui dieci comandamenti cristiani, il Fronte della Sponda Occidentale del Nilo (West Nile Bank Front, WBNF) e le Forze Democratiche Alleate (Allied Democratic Forces ADF). Tutti e tre i movimenti sono appoggiati dal governo del Sudan in una sorta di guerra interstatale per procura. I gruppi ribelli, soprattutto l'LRA, fanno combattere bambini rapiti nei villaggi: un esercito che conta almeno diecimila piccoli soldati. La pratica della mutilazione dei nemici è usata da tutti e tre i movimenti.

Dall'inizio del conflitto si contano diecimila morti e quattrocentomila profughi.

L'LRA è la forza ribelle che fin dal 1987 terrorizza le province del nord dell'Uganda, abitate dagli Acholi, ai confini con il Sudan. È proprio in Sudan che gli Olum ("erba" così vengono chiamati in lingua Acholi) hanno le loro basi, da cui partono molti dei loro attacchi.

Le strategie per la riduzione della povertà in Uganda

Nel 1997, l'Uganda ha formulato un piano nazionale per la riduzione della povertà (*Poverty Eradication Action Plan*, PEAP) che istituisce le linee guida di tutte le politiche di sviluppo e di cooperazione internazionale del paese⁹. I quattro obiettivi fondamentali del PEAP sono:

⁹ Il PEAP può essere consultato sul sito web del Ministero delle Finanze, della Pianificazione e dello Sviluppo Economico, all'indirizzo http://www.finance.go.ug/peap_revision/. Per una rassegna delle strategie ugandesi di

- Il conseguimento di una crescita economica rapida e sostenibile, e l'avvio di un vasto programma di riforme basato sui piani di aggiustamento strutturale promossi dalle IFI.
- L'elaborazione di nuove ed efficaci forme di controllo sulla corretta attuazione dei programmi e la promozione del coinvolgimento della società civile nei meccanismi di *governance*.
- Il rafforzamento della capacità dei poveri di migliorare le proprie condizioni di vita.
- Il miglioramento della qualità della vita degli strati più deboli della popolazione.

Il PEAP ha rapidamente preparato la strada per l'adesione dell'Uganda all'iniziativa HIPC, e i suoi contenuti sono stati impiegati per la formulazione del PRSP, approvato nella sua versione definitiva nel 2000. La credibilità della strategia nazionale per la riduzione della povertà e la capacità del governo di garantire una relativa stabilità macroeconomica hanno conferito ai donatori internazionali la fiducia necessaria per impiegare gli aiuti allo sviluppo negli approcci di settore, anziché per il finanziamento di progetti limitati. Finora sono stati elaborati quattro approcci di settore specifici, riguardanti lo sviluppo del sistema educativo nazionale (*Education Sector Investment Plan*, ESIP), la modernizzazione dell'agricoltura (*Programme for Modernisation of Agriculture*, PMA), il miglioramento del sistema sanitario nazionale (*Health Sector Support Programme*, HSSP) e il miglioramento del sistema stradale del paese (*Road Sector Programme*, RSP). I piani hanno un orizzonte temporale di medio periodo, e il loro finanziamento è garantito da un documento di programmazione che pianifica la copertura delle spese per i dieci anni successivi. Attraverso questi meccanismi, i donatori internazionali fanno confluire gli aiuti allo sviluppo nella spesa pubblica, nel rispetto delle priorità di volta in volta negoziate con il ministero competente. In particolare, i fondi vengono raccolti, insieme alle risorse liberate dal progressivo annullamento del debito estero, nel *Poverty Action Fund* (PAF), che è a sua volta ripartito in cinque settori chiave per la riduzione della povertà e lo sviluppo economico: istruzione, sanità, risorse idriche e tutela ambientale, sviluppo agricolo e rurale, sviluppo delle strade rurali. I programmi finanziati dal PAF hanno assorbito quote crescenti del bilancio statale (dal 17% nel 1998 al 34% nel 2001), determinando una straordinaria crescita della spesa sociale. Per esempio, le risorse destinate al settore sanitario sono aumentate del 640% tra il 1997 e il 1999, permettendo il finanziamento di ambiziosi programmi per la riduzione della mortalità dovuta alle malattie facilmente curabili o prevenibili, come la malaria, e per la prevenzione, la cura e l'assistenza dei malati di HIV-AIDS¹⁰.

riduzione della povertà si vedano anche Foster e Mijumbi (2002), Devarian, Dollar e Holmgren (2001), Kakande (2002), Mugambe (2000).

¹⁰ La diffusione dell'HIV-AIDS in Uganda è uno dei principali ostacoli allo sviluppo del paese. L'AIDS è la principale causa di morte degli adulti al di sotto dei 49 anni. Secondo il programma elettorale di Museveni del 2001, le infezioni da HIV-AIDS nella popolazione adulta sono scese dal 30% nel 1986 all'8% del 1999.

La capacità del PAF di garantire un uso trasparente ed efficace degli aiuti internazionali ha attratto l'attenzione della comunità dei donatori sia sull'impegno dell'Uganda per la riduzione della povertà, sia, più in generale, sull'impiego degli approcci di settore come promettente meccanismo di attuazione dei PRSP.

Tuttavia, sulla base del programma di decentramento amministrativo lanciato nel 1997, due terzi delle risorse del PAF dovranno essere gestite a livello locale. Con il nuovo assetto istituzionale, il raggiungimento degli obiettivi previsti dagli accordi stipulati con i donatori internazionali dipenderebbe fondamentalmente dalle amministrazioni locali, che tuttavia sembrano sprovviste delle competenze e della credibilità necessarie. Per rallentare la transizione, il governo ha fissato degli stretti criteri per l'uso decentrato dei fondi. Si profila pertanto un conflitto tra l'assetto istituzionale del paese, frutto della costituzione promulgata nel 1995, e l'efficacia delle strategie per la riduzione della povertà.

Il processo di decentramento

La legge sugli enti locali del 1997 (*Local Government Act*) stabilisce un dettagliato programma di decentramento amministrativo, specificando la ripartizione dei compiti tra il governo centrale e gli enti locali¹¹. L'esecutivo decide le politiche nazionali e fissa gli obiettivi di sviluppo intermedi che devono essere perseguiti dalle singole regioni. Le amministrazioni decentralizzate divengono responsabili dell'attuazione a livello locale delle politiche nazionali e della fornitura di un ampio ventaglio di servizi pubblici. Il governo centrale ha il compito di svolgere una continua opera di supervisione, assistenza e controllo sulle attività degli enti locali.

Nelle intenzioni del premier Yoweri Museveni, il processo di decentramento dovrebbe favorire il raggiungimento di alcuni obiettivi fondamentali per lo sviluppo del paese¹²:

- Il miglioramento della fornitura dei servizi pubblici, mediante l'attribuzione agli enti locali della responsabilità di attuare le misure previste dall'esecutivo.
- Il miglioramento dell'efficienza del sistema amministrativo, con particolare attenzione per la promozione della trasparenza delle istituzioni e della responsabilità dei funzionari pubblici.
- Lo sviluppo delle competenze tecniche e amministrative a livello locale.
- L'affermazione dei meccanismi di rappresentanza democratica, attraverso l'inclusione dei rappresentanti della società civile nei processi decisionali a livello locale.

¹¹ Per una rassegna critica sul processo di decentramento in atto in Uganda si vedano per esempio Francis e James (2002), Kasumba e Land (2003) e Williamson (2003).

¹² In proposito si vedano i rapporti sul decentramento curati dal Ministero ugandese per le riforme istituzionali. Di particolare interesse è il libro bianco *Decentralisation in Uganda: The Policy and Its Philosophy, Booklet 1* (Kampala, Ministry of Local Government, May 1993). Alcuni estratti di questi rapporti possono essere consultati sul sito web del Ministero, all'indirizzo <http://www.molg.go.ug/publications/statutory.htm>.

- La riduzione della povertà, attraverso la collaborazione tra il governo centrale, gli enti locali, il settore privato, i donatori internazionali e le organizzazioni volontarie che rappresentano gli interessi delle comunità rurali.

Tuttavia, al trasferimento dei fondi del PAF finora non ha fatto seguito un adeguato processo di trasformazione istituzionale. Nella maggior parte dei casi, i ministeri conservano la gestione diretta delle misure stabilite dall'esecutivo, e oppongono resistenza contro il trasferimento delle funzioni. Le amministrazioni locali d'altro canto sono prive delle competenze necessarie per l'attuazione delle strategie contro la povertà, e sono molto frequenti i casi di corruzione e di gestione inappropriata dei fondi. Secondo i rapporti del Revisore generale dei conti, la corruzione dei dipartimenti governativi centrali e locali ha assorbito circa il 50% delle risorse provenienti dal fondo per la riduzione della povertà nel periodo 2000-01¹³. I ricercatori delle IFI paventano la possibilità che si determini un colossale spreco di fondi, e i donatori internazionali cominciano a riconsiderare l'opportunità di finanziare gli approcci di settore.

Il conflitto tra i programmi di aggiustamento e le strategie per la riduzione della povertà

Per quanto riguarda le riforme strutturali, la stabilità macroeconomica e la capacità di attrarre i fondi dei donatori internazionali, l'Uganda può effettivamente essere considerato un allievo modello. L'attuazione degli approcci di settore, seppur minata dal successivo programma di decentramento, è un esempio molto promettente di gestione degli aiuti internazionali, e fornisce delle indicazioni utili per la ridefinizione dell'architettura dei PRSP, sia nella teoria (da parte delle IFI), sia nella pratica (ad opera dei singoli paesi interessati). Si tratta di traguardi che, a tutti gli effetti, rivestono un'importanza fondamentale per le strategie di riduzione della povertà.

Tuttavia la riduzione della povertà richiede anche una programmazione più lungimirante e attenta ai bisogni della popolazione, che permetta di dare il giusto valore agli aspetti qualitativi dello sviluppo e non sia focalizzata esclusivamente sul ruolo della crescita economica. Il processo di liberalizzazione deve essere accompagnato dalla creazione di adeguate infrastrutture istituzionali, e deve comunque tenere conto della necessità di preservare la qualità della vita degli strati più svantaggiati della popolazione. Una strategia di riduzione della povertà degna di questo nome non può comportare, come effetto collaterale di breve periodo, il ridimensionamento degli schemi di protezione sociale e delle opportunità di occupazione che garantiscono la sopravvivenza dei più poveri.

¹³ Uganda Debt Network, *Draft Report, Monitoring and Evaluation of Poverty Alleviation Fund*, Kampala, 2000. Per un'analisi approfondita del fenomeno della corruzione in Uganda, si vedano i *country reports* curati da *Transparency International*. Il rapporto del 2004 è disponibile sul sito web dell'organizzazione, all'indirizzo http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2004/11_Country_reports_L_Z.pdf.

I programmi di aggiustamento strutturale hanno imposto la privatizzazione di una vasta gamma di servizi pubblici e la partecipazione al finanziamento dei costi da parte della popolazione, vanificando buona parte dei risultati ottenuti dagli approcci di settore dedicati alla sanità e all'istruzione. Per esempio, l'introduzione dei ticket costituisce il principale ostacolo all'accesso ai servizi sanitari. Secondo uno studio del Ministero della pianificazione finanziaria e dello sviluppo economico, il 56% della popolazione rurale non ha accesso ai servizi¹⁴. Nelle regioni settentrionali del paese, dove gli scontri armati dovuti alla guerra civile sono più frequenti, la percentuale sale al 72% e coinvolge soprattutto donne e bambini. L'inasprimento dei costi ha causato un aumento dei casi di infermità permanente e delle morti dovute a malattie facilmente prevenibili o curabili, che erano diminuite nei primi tempi di attuazione degli SWAps. Nel settore dell'istruzione, l'introduzione delle tasse scolastiche ha determinato un vertiginoso aumento dei tassi di abbandono dell'educazione primaria. La liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli, che impiega circa l'80% della forza lavoro ugandese, ha provocato una profonda crisi delle piccole e medie aziende nazionali, determinando forti aumenti del tasso di disoccupazione. Dal momento che proprio nelle aree rurali risiede la grande maggioranza degli indigenti che costituiscono i veri destinatari dei PRSP, è urgente la necessità di dare maggiore peso agli approcci di settore volti alla riqualificazione delle attività agricole. Contemporaneamente sembra opportuno rafforzare gli schemi di protezione sociale in grado di alleviare le conseguenze della disoccupazione e migliorare le condizioni di lavoro degli occupati. I programmi di aggiustamento strutturale invece hanno imposto un forte ridimensionamento della spesa previdenziale, che nel periodo tra il 1995 e il 1998 è diminuita del 48%¹⁵.

Anche se l'Uganda costituisce, grazie ai suoi successi, un caso di studio molto particolare, le contraddizioni tra le strategie di riduzione della povertà e i programmi di aggiustamento strutturale che caratterizzano il paese sono ampiamente rappresentative del panorama internazionale della cooperazione allo sviluppo. Finché la concessione degli aiuti internazionali rimarrà così profondamente legata all'applicazione dei programmi di aggiustamento strutturale, che mirano fondamentalmente alla liberalizzazione indiscriminata di tutti i mercati, l'impatto delle strategie per la riduzione della povertà sulle condizioni di vita dei poveri è destinato a rimanere modesto e limitato.

¹⁴ Ministry of Finance Planning and Economic Development, Background to the Budget 2000/2001: *Increasing Efficiency in Poverty Reduction Service Delivery Through Output Oriented Budgeting*, Kampala, 2000.

¹⁵ Ministry of Finance Planning and Economic Development, Background to the Budget 1999/2000: *The Challenges of Poverty Eradication and Private Sector Development*, Kampala, 1999.

Bibliografia

- Devarian, S., Dollar, D., Holmgren, T. (2001), "Aid and Reform: Lessons from Ten Case Studies in Africa", The World Bank, Washington D.C.
- EURODAD (2001), *An Independent Guide to PRSP*, London, EURODAD (European Network On Debt And Development).
- Foster, M., Mijumbi, P. (2002), "How, When and Why does Poverty get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Uganda", WP163, Overseas Development Institute, London.
- Francis, P., James, R. (2002), "Balancing Rural Poverty Reduction and Citizen Participation: The Contradictions of Uganda's Decentralization program", University of East Anglia, Norwich.
- IMF (1999), "The Poverty Reduction and Growth Facility – Operational Issues", Washington, DC.
- IMF and World Bank (1999), "Poverty Reduction Strategy Paper – Operational Issues", Washington, DC.
- IMF and World Bank (2000), "Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation", Washington, DC.
- IMF and World Bank (2001), "IMF and World Bank Joint Staff Guidelines on PRSP Preparation Status Reports and Accompanying JSAs", Washington, DC.
- Kakande, M. (2002), "The role for participatory monitoring and evaluation in the PRSPs: Uganda's experience", Briefing notes for the International Conference on "Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation and PRSP", 13 – 16 May 2002, Berlin, Germany.
- Kasumba, G., Land, A. (2003), "Sector-Wide Approaches and Decentralisation. Strategies pulling in Opposite Directions?" A Case Study from Uganda, Study prepared in the context of a five-country review on the relationship between Sector-Wide Approaches and Decentralisation.
- Longo, R. (2003), "Aiuti allo sviluppo e PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*): elementi di novità nel panorama degli strumenti adottati dai PVS per ridurre la povertà", Estratto dal Rapporto ISAE *Finanza pubblica e redistribuzione*, Collana "I temi del Rapporto ISAE", Roma, ISAE.
- Mugambe, K. (2000), "Uganda's Experience in Preparing the Poverty Reduction Strategy Paper", Paper presented at the Poverty Reduction Strategy Forum, Cote d'Ivoire, 2000.
- Williamson, T. (2003), "Targets and Results in Public Sector Management: Uganda Case Study", WP205, Overseas Development Institute, London.
- World Bank (1999), "Poverty Reduction Strategy Papers – Internal Guidance Note", Washington, DC, The World Bank.